

SCHLECHTES VORBILD DEUTSCHLAND

// Der Fall Attac im Licht globaler Einschränkungen zivilgesellschaftlicher Handlungsspielräume

Eine Nichtregierungsorganisation, die regelmäßig durch regierungskritische Statements und Aktionen auf sich aufmerksam macht, erhält ein Schreiben des für sie zuständigen Finanzamtes: Da sie sich über Gebühr politisch engagiere, werde ihr der Status als gemeinnützige Organisation entzogen. Die Entscheidung ist existenzbedrohend, stehen mit dem Verlust der Gemeinnützigkeit doch rund 90% der Einnahmen der NGO auf dem Spiel. Nachdem die Organisation vor Gericht Recht bekommt, interveniert die Zentralregierung und dringt auf eine Revision des Urteils. Bis auf Weiteres bleibt der Organisation die Gemeinnützigkeit verwehrt.



Zu politisch für Gemeinnützigkeit? (Foto: Jannis Grosse, attac Deutschland)

von Annika Elena Poppe und Jonas Wolff

Nahezu idealtypisch spiegelt dieses Beispiel einen weltweiten Trend, der in der internationalen Debatte unter dem Schlagwort der „shrinking“ oder „closing spaces“ diskutiert wird: der schrumpfenden bzw. sich schließenden Freiräume zivilgesellschaftlichen Engagements. Seit der Jahrtausendwende haben je nach Zählung 40 bis 60 Regierungen rund um den Globus legale, administrative und außerlegale Maß-

nahmen ergriffen, die die Arbeit zivilgesellschaftlicher Organisationen empfindlich einschränken. Eine beliebte Strategie setzt dabei just an der Finanzierung zivilgesellschaftlicher Organisationen an. Über den Umweg restriktiver Finanzierungsregeln, die etwa den Status von NGOs daran binden, dass sie sich nicht in bestimmte politisch „sensible“ Bereiche einmischen, wird regierungskritisches zivilgesellschaftliches Engagement in weniger „gefährliche“ Bahnen gelenkt.

Als prominente Beispiele für das Phänomen schrumpfender Räume gelten Länder wie Russland, Ägypten oder Äthiopien. Zahlreiche weitere Länder aus Afrika, Asien und Lateinamerika werden in diesem Zusammenhang diskutiert, zudem mitunter auch die USA und Israel sowie europäische Länder wie Polen und Ungarn. Deutschland hingegen gilt in der Regel als unproblematischer Fall. Nun allerdings stammt das einleitende Beispiel aus Deutschland. Konkret geht es um den Fall von Attac, dem deutschen Ableger eines in 50 Ländern präsenten Netzwerks, das sich als Teil der globalisierungskritischen Bewegung versteht. Mit dem administrativ-juristischen Vorgehen gegen Attac, das wir im Folgenden knapp umreißen, reiht sich Deutschland nun sicherlich nicht als ebenbürtiger Kandidat in die Reihe von Ländern ein, in denen regierungskritische Organisationen von der Steuerfahndung schikaniert, vom Geheimdienst überwacht, von Staatsanwälten strafrechtlich verfolgt oder von para-staatlichen Akteuren physisch bedroht werden. Gleichwohl und gerade deshalb unterminiert der Fall Attac die Glaubwürdigkeit Deutschlands, das sich im europäischen und globalen Rahmen gerne als unbedingter Fürsprecher des Rechts auf Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit präsentiert.



Die Frage, ob sich auch in Deutschland ein Trend wachsender Einschränkungen zivilgesellschaftlichen Engagements entwickeln könnte oder sich sogar bereits abzeichnet, kann an dieser Stelle nicht diskutiert werden. Uns geht es hier um etwas anderes: Auch als Einzelfall betrachtet, sendet Deutschland und namentlich die Bundesregierung mit der Causa Attac ein fatales Signal in die Welt. Die Analogien, die der Fall Attac zu den in Mittel und Wirkung deutlich härteren Restriktionen in anderen Teilen der Welt besitzt, sind offensichtlich. Und sie liefern all jenen gute Argumente, die die Rolle zivilgesellschaftlicher Akteure gerne auf unpolitisch verstandene Formen gemeinnützigen Engagements beschränken wollen.

Der Fall Attac im globalen Kontext

Jahrelang hatte das zuständige Frankfurter Finanzamt den Attac Trägerverein e.V. anstandslos als gemeinnützig anerkannt, im Frühjahr 2014 erhielt die Organisation aus heiterem Himmel einen Aberkennungsbescheid. Rückwirkend ab dem Jahr 2010 wurde dem Verein die Gemeinnützigkeit entzogen. Damit kann der Verein keine Spendenquittungen mehr ausstellen, die Unterstützerinnen und Unterstützer Attacs ihre Beiträge nicht mehr von der Steuer absetzen. Die Begründung: Attac verfolge nicht ausschließlich die in der Abgabenordnung festgelegten steuerbegünstigten Ziele im Sinne der Gemeinnützigkeit, sondern auch allgemeinpolitische Ziele. Als Beispiele dienen dem Frankfurter Finanzamt Attacs Einsatz für eine Regulierung der Finanzmärkte, eine Finanztransaktionssteuer und eine Vermögensabgabe. Der von Attac umgehend eingelegte Einspruch wurde 21 Monate später vom Finanzamt abgelehnt, woraufhin der Verein klagte. Im November 2016 gab das Hessische Finanzgericht in Kassel schließlich der Organisation recht: Das Gericht bestätigte die Gemeinnützigkeit sowohl der Satzung als auch der Geschäftsführung und sah die politischen Aktivitä-

ten als legitimes Mittel zur Erreichung der gemeinnützigen Zwecke. Eine Revision wurde nicht zugelassen und der Fall schien entschieden. Dann allerdings intervenierte das Bundesfinanzministerium: Auf Weisung aus dem Hause Schäuble legte das Frankfurter Finanzamt beim Bundesfinanzhof Beschwerde gegen die Nichtzulassung der Revision ein. Wird dieser Beschwerde stattgegeben, könnte sich das Verfahren weitere drei Jahre hinziehen. Und solange nicht entschieden ist, kann Attac keine Zuwendungsbestätigungen ausstellen. Auch in der globalen Debatte um „shrinking spaces“ steht die Frage der Finanzierung nicht-staatlicher Organisationen im Zentrum. In den Ländern des globalen Südens zielen Einschränkungen dabei insbesondere auf die Unterstützung von außen, das sogenannte *foreign funding*. Typisch sind zum Beispiel NGO-Gesetze, die Organisationen, die signifikante Hilfen aus dem Ausland erhalten, verbieten, sich explizit politisch zu engagieren, sich etwa für Menschenrechte und Demokratie einzusetzen. Westliche Regierungen und namentlich Deutschland kritisieren dies in der Regel deutlich und verweisen darauf, dass gerade ein politisches Engagement zivilgesellschaftlicher Organisationen von elementarer Bedeutung für die Demokratie sei. Im Prinzip sieht das die Bundesregierung wohl auch im eigenen Land nicht anders. So betonte ein Unterabteilungsleiter des Bundesfinanzministeriums während einer Anhörung über Gemeinnützigkeit im Bundestags-Unterausschuss „Bürgerschaftliches Engagement“ am 22. März 2017, dass bürgerschaftliches Engagement immer politisch sei (Dokumente Deutscher Bundestag: <http://bit.ly/2uc0pCY>). Wie der Fall Attac in aller Deutlichkeit zeigt, entsprechen die deutsche Abgabenordnung und insbesondere der gültige Anwendungserlass (siehe Kasten) dieser Einsicht aber offensichtlich nicht. Nun sind es zwei unterschiedliche Fragen, ob eine Organisation als gemeinnützig eingestuft wird, und ob sie Unterstützung aus dem Ausland erhalten darf. Mit Blick



auf die hier interessierende Frage gibt es allerdings eine zentrale Analogie: So wie zahlreiche NGOs im globalen Süden, die in der Regel kaum über lokale Spenden und Mitgliedsbeiträge verfügen, auf internationale Unterstützung angewiesen sind, so abhängig sind Organisationen hierzulande von Spenden. Attac etwa bestreitet seinen Etat zu über 90% aus Spenden und Mitgliedsbeiträgen, die ebenfalls als Spenden zählen. Die Basis dafür ist die Möglichkeit der Spenderinnen und Spender, ihre finanzielle Unterstützung von der Steuer abzusetzen – und diese steht und fällt eben mit der Gemeinnützigkeit. Es ist deshalb keineswegs übertrieben, wenn Stefan Diefenbach-Trommer von der zivilgesellschaftlichen Allianz „Rechtssicherheit für politische Willensbildung“ betont, dass es für Attac bei dem Rechtsstreit „ums Überleben“ geht (die tageszeitung (taz), 19.05.2017, S. 6). Und auch die legale Grauzone, die die deutsche Abgabenordnung etabliert, funktioniert im Prinzip ähnlich wie die üblicherweise bewusst vagen Verbote politischer Aktivitäten in NGO-Gesetzen: Politisch engagierte Organisationen

müssen jederzeit damit rechnen, dass „der Staat“ das eigene Engagement als „zu politisch“ deklariert. Einschüchterung und Selbstzensur sind die unmittelbaren Folgen hier wie dort.

Auf internationaler Ebene unterstützt die Bundesregierung eine weitreichende Interpretation der international kodifizierten Menschenrechte, wie sie etwa der UN-Sonderberichterstatter für Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit Maina Kiai vertritt. Demnach ist ein weitreichender Zugang zu (finanziellen) Ressourcen Kernbestandteil des Rechts auf Vereinigungsfreiheit. NGO-Gesetze, die z.B. den Zugang zu ausländischen Finanzquellen für in politisch „sensiblen“ Bereichen operierende Organisationen verschließen, gelten demnach als Verstoß gegen den Internationalen Pakt über politische und bürgerliche Rechte von 1966. Ein Gemeinnützigkeitsrecht, das von Spenden abhängige NGOs auf vermeintlich „unpolitische“ Bereiche festlegt, operiert nun aber im Prinzip nach der gleichen Logik wie besagte NGO-Gesetze.

Gemeinnützigkeit im deutschen Abgabenrecht

Die Abgabenordnung (AO) enthält in § 25 einen bunten Strauß gemeinnütziger Zwecke, die sich mehr oder minder politisch interpretieren lassen. Deutlicher ist der Anwendungserlass zur Abgabenordnung (AEAO) vom 31. Januar 2014, der zu § 52 unter Nr. 15 festhält: „Politische Zwecke (Beeinflussung der politischen Meinungsbildung, Förderung politischer Parteien u. dgl.) zählen grundsätzlich nicht zu den gemeinnützigen Zwecken i.S.d. § 52 AO. Eine gewisse Beeinflussung der politischen Meinungsbildung schließt jedoch die Gemeinnützigkeit nicht aus [...]. Eine politische Tätigkeit ist danach unschädlich für die Gemeinnützigkeit, wenn eine gemeinnützige Tätigkeit nach den Verhältnissen im Einzelfall zwangsläufig mit einer politischen Zielsetzung verbunden ist und die unmittelbare Einwirkung auf die politischen Parteien und die staatliche Willensbildung gegenüber der Förderung des gemeinnützigen Zwecks weit in den Hintergrund tritt.“

Quelle: www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/BMF_Schreiben/Weitere_Steuerthemen/Abgabenordnung/AO-Anwendungserlass/2014-01-31-Neubekanntmachung-AEAO.pdf

Zur Autorin / zum Autor

Dr. Annika Elena Poppe ist Projektleiterin an der HSFK und forscht u.a. zu Demokratieförderung. **Kontakt** poppe@hsfk.de

Dr. Jonas Wolff ist Programmbereichsleiter und Vorstandsmitglied der HSFK und beschäftigt sich u.a. mit Demokratie- und Transformationsforschung. **Kontakt** wolff@hsfk.de

Beide Autoren sind Mitglieder im deutschen Forschungsnetzwerk „Externe Demokratisierungspolitik (EDP)“.

Eine politische Intervention, mindestens faktisch

Selbstredend weist das Bundesfinanzministerium mit Blick auf den Fall Attac jegliche politische Motivation weit von sich. Da der Fall von „grundsätzlicher Bedeutung“ sei, gelte es, „eine höchstrichterliche Entscheidung“ herbeizuführen (dpa-AFX, 18.05.2017). Auch dieser Verweis auf allgemeine Normen und juristische Prinzipien ist typisch für Regierungen, die zivilgesellschaftliche Räume beschränken. Selbst wenn er in diesem Fall stimmen sollte, ändert das am Problem wenig. Was auch immer für eine politische Motivation dahinter stecken mag, hier wird erstens ein rechtspolitischer Grundsatzstreit auf dem Rücken einer regierungskritischen Organisation ausgetragen. Dass ein potenziell um weitere Jahre verlängerter Verlust der Gemeinnützigkeit deren Existenz gefährdet, wird billigend in Kauf genommen. Zweitens hat die Bundesregierung, wenn es ihr tatsächlich darum geht, die offensichtlich interpretationsbedürftige Definition gemeinnützigen Handelns in der Abgabenordnung so zu klären, dass sich zivilgesellschaftliche Organisationen in Deutschland zuverlässig politisch engagieren können, alle Möglichkeiten, dies durch gesetzliches Handeln zu tun. Vorschläge, wie die gemeinnützigen Zwecke entsprechend ergänzt werden könnten, hat etwa die genannte Allianz „Rechtssicherheit für politische Willensbildung“ vorgelegt (www.zivilgesellschaft-ist-gemeinnuetzig.de). Wenn der Sprecher des Finanzministeriums allerdings betont, die klare steuerliche Trennlinie zur Gemeinnützigkeit müsse eingehalten, die politische Betätigung dem gemeinnützigen (und

also offensichtlich unpolitischen) Zweck untergeordnet sein (dpa-AFX, 18.05.2017), signalisiert das eher, dass der Regierung tatsächlich an einer Beschränkung des politischen Engagements zivilgesellschaftlicher Organisationen gelegen sein könnte. Aber selbst wenn nicht: Mit der Entscheidung des Bundesfinanzministeriums, einen politischen Grundsatzstreit auf dem Rücken einer regierungskritischen NGO von der Justiz klären zu lassen, statt ihn im Parlament auszutragen, unterminiert die Bundesregierung die globalen Anstrengungen zur Verteidigung zivilgesellschaftlicher Handlungsspielräume.

Mehr zum Thema

Mit dem weltweiten Trend zivilgesellschaftlicher Restriktionen haben sich die Autoren in PRIF Report Nr. 137, „From Closing Space to Contested Spaces. Re-assessing Current Conflicts over International Civil Society Support“, beschäftigt. Online unter: www.hsfk.de/fileadmin/HSFK/hsfk_downloads/prif137.pdf.

Informationen zum Verfahren, Stellungnahmen von Attac und Downloads der verschiedenen Bescheide und Urteile finden sich auf der Webseite von Attac unter www.attac.de/kampagnen/jetzt-erst-recht.

PRIF SPOTLIGHT

Das Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK) ist das größte Friedensforschungsinstitut in Deutschland. Die HSFK analysiert die Ursachen gewaltsamer internationaler und innerer Konflikte, erforscht die Bedingungen des Friedens und arbeitet daran, den Friedensgedanken zu verbreiten.

V.i.S.d.P.: Karin Hammer, Redakteurin an der HSFK, Baseler Straße 27–31, 60329 Frankfurt am Main, Telefon (069) 959104-0, E-Mail: info@hsfk.de, Internet: www.hsfk.de.

Design: Anja Feix · Layout: HSFK · Druck: Druckerei Spiegler



Textlizenz: Creative Commons (Namensnennung/Keine Bearbeitungen/4.0 International). Die verwendeten Bilder unterliegen eigenen Lizenzbedingungen.